Toetsingskader Garantie aan Poverty Reduction Growth Trust (IMF)
Bijlage bij 1e suppletoire begroting – Ministerie van Financiën

Inleiding

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is, evenals de Wereldbank, opgericht tijdens een conferentie in Bretton Woods in 1944. Het mandaat van het IMF is vastgelegd in de statuten (de 'Articles of Agreement'). De belangrijkste doelstelling is het bevorderen van vrij internationaal handels- en betalingsverkeer door het bewaken van de mondiale economische en financiële stabiliteit. Deze taak valt uiteen in crisispreventie door middel van surveillance en crisismanagement door het verlenen van tijdelijke betalingsbalanssteun aan landen met financiële problemen. Een derde belangrijke taak is het verlenen van technische assistentie.

Het IMF heeft als instelling de taak om de internationale economische en financiële stabiliteit te waarborgen door o.a. monetaire samenwerking tussen landen te stimuleren en internationale handel te bevorderen; dit is een continu proces. Bij tijdelijke betalingsbalansproblemen kan het IMF financiële steun aan haar leden verlenen door een programma te verstrekken. Ook lage-inkomenslanden kunnen in betalingsbalansproblemen komen. Onderliggende structurele problemen en externe druk kunnen ervoor zorgen dat de buitenlandse reserves van landen uitgeput raken, waardoor zij een te kleine buffer hebben voor het opvangen van schokken. De steun van het IMF is primair gericht op het aanvullen van deze reserves via de betalingsbalans om zo de buffer weer te versterken. IMF steun is daarmee bedoeld voor tijdelijke problemen. Ter vergelijking: de Wereldbank heeft als mandaat om de lange termijn ontwikkeling van landen te bevorderen en armoede te bestrijden. Voordat een IMF programma verstrekt kan worden, dienen de autoriteiten met het IMF overeen te komen welke maatregelen zij zullen nemen om de economie te stabiliseren en op een duurzaam groeipad te brengen. Zodoende kunnen in de toekomst betalingsbalansproblemen voorkomen worden.

Het IMF voorziet lage-inkomenslanden van financiële steun bij tijdelijke betalingsbalansproblemen uit de middelen van de PRGT (Poverty Reduction Growth Trust). De PRGT is de enige faciliteit die het IMF beheert die ter beschikking staat aan lage-inkomenslanden en hen ondersteunt bij het bereiken en behouden van een gezonde macro-economische positie. De PRGT-faciliteit staat los van de overige IMF-middelen, zodat programma's voor lage-inkomenslanden tegen concessionele voorwaarden verstrekt kunnen worden met lagere rentes en langere looptijden. De terugbetalingscapaciteit van lage-inkomenslanden is namelijk beperkter dan van ontwikkelde landen, waardoor zij niet tegen non-concessionele voorwaarden financiering van het IMF kunnen krijgen. De lage rentes (die door rentesubsidies apart worden gefinancierd) en langere looptijden van de PRGT zijn nodig om de schuldhoudbaarheid van deze landen te borgen.

De middelen in het PRGT worden ter beschikking gesteld door IMF leden. Zij lenen geld aan het PRGT, dat het IMF specifiek gebruikt voor de leningen aan lage-inkomenslanden. Zonder deze leningen van IMF leden kan het IMF dus geen concessionele financiering meer aan lage-inkomenslanden verstrekken.

Voor lage- inkomenslanden zijn de structurele uitdagingen groot. Door deze landen te helpen de betalingsbalansproblemen te adresseren, krijgen overheden ook meer ruimte om te werken aan armoedereductie en ontwikkeling. Landen zijn zodoende beter in staat een voldoende groot sociaal vangnet op te bouwen en duurzame, inclusieve groei te realiseren en extreme armoede uit te bannen. Het IMF draagt met haar steun niet direct bij aan het opbouwen van een vangnet, deze taak ligt bij de overheden zelf die hiervoor vaak steun krijgen van ontwikkelingsbanken. Tegelijkertijd besteedt het IMF hier steeds meer aandacht aan door in overeenstemming met overheden passende doelstellingen of conditionaliteiten op te nemen in een programma. Zo moeten landen er bijvoorbeeld voor zorgen dat ze binnen hun begroting voldoende ruimte reserveren voor investeringen in essentiële publieke goederen zoals gezondheidszorg en investeringen. De

multilaterale ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank, kunnen zowel begrotingssteun verlenen als mee financieren bij projecten.

Momenteel kunnen 69 lage-inkomenslanden in aanmerking komen voor IMF-leningen uit de PRGT. Guinea, Liberia en Sierra Leone zijn voorbeelden van landen die het afgelopen jaar op steun uit de PRGT konden rekenen, toen ze als gevolg van de ebolacrisis door een scherpe terugval in de export en oplopende uitgaven een betalingsbalansprobleem kregen.

De leningen aan de PRGT worden voor een aantal jaar beschikbaar gesteld en zijn niet revolverend, wat betekent dat er maar één keer op getrokken kan worden en de terugbetalingen van de lage-inkomenslanden terugvloeien naar de IMF leden die de leningen hebben verstrekt aan het IMF. Dit maakt tegelijkertijd dat er regelmatig nieuwe leningen nodig zijn om te garanderen dat de PRGT in staat blijft lage-inkomenslanden met betalingsbalansproblemen financieel te ondersteunen. De laatste ronde voor nieuwe leningen vond plaats van 2009 t/m 2014 en heeft SDR 9,8 miljard SDR opgeleverd van 14 landen. Nederland heeft in die context een lening beschikbaar gesteld van 500 miljoen SDR. De lening heeft de vorm van een overeenkomst tussen DNB en de PRGT (beheerd door het IMF). De Staat staat garant aan DNB voor het volledige bedrag. Deze lening loopt formeel in 2024 af. De terugbetalingstermijn onder het PRGT is maximaal 10 jaar, waardoor het bedrag uiterlijk 2034 is terugbetaald aan DNB. Op dat moment loopt ook de garantie aan DNB af.

Het IMF heeft daarom bij 28 landen, waaronder Nederland, een verzoek ingediend om nieuwe PRGT-middelen te verstrekken. Voor Nederland zou dit wederom neerkomen op een bedrag van SDR 500 miljoen (633 miljoen euro[1]) die DNB middels een lening aan de PRGT verstrekt. Deze lening kan alleen met een staatsgarantie worden verstrekt , omdat DNB anders het verbod op monetaire financiering overtreedt.

Probleemstelling

1. *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?*
Het PRGT wordt gevuld met tijdelijke leningen, ter beschikking gesteld door de IMF-leden. De leningen worden door centrale banken verstrekt in de vorm van internationale reserves[2]. Er zit momenteel nog 3.3 miljard SDR (ca. 4,09 miljard euro) in kas. De vraag naar PRGT-middelen bedraagt momenteel tussen de 1,5 en 2 miljard SDR per jaar. Het IMF verwacht dat de vraag de komende jaren op hetzelfde niveau zal blijven, doordat de structurele uitdagingen in lage-inkomenslanden nog steeds groot zijn en deze landen daardoor kwetsbaar zijn voor betalingsbalansproblemen. Verschillende landen zijn momenteel ook kwetsbaar voor externe risico's. Grondstoffenexporteurs, waaronder veel lage-inkomenslanden, ondervinden momenteel druk op hun betalingsbalans als gevolg van de aanhoudend lage grondstofprijzen. Het IMF kan de PRGT-middelen slechts eenmalig inzetten, doordat de terugbetalingen van de leningen niet revolverend zijn. De middelen vloeien bij terugbetalingen weer terug naar de IMF-leden die ze ter beschikking hebben gesteld. Om de komende jaren voldoende middelen ter beschikking te kunnen blijven stellen voor PRGT-programma's, heeft het IMF op nieuwe middelen nodig. Het IMF heeft daarom een verzoek ingediend voor aanvullende middelen. Zowel de huidige 14 leden die bijdragen aan de PRGT, waaronder Nederland, alsmede 14 andere leden zijn benaderd. Het IMF focust op regionale diversiteit en gelijke lastenverdeling en heeft landen benaderd die voldoende buitenlandse reserves hebben die ze ter beschikking kunnen stellen

[1] Wisselkoers 1 februari 2016
[2] Middelen worden uitgedrukt in SDR, momenteel bestaand uit de dollar, euro, yen en pond. Vanaf 1 oktober 2016 wordt de renminbi aan de SDR toegevoegd.

Rol van de overheid

2. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? En waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en bijvoorbeeld niet op decentraal niveau?*
Het is van belang dat de PRGT voldoende middelen behoudt, omdat bij een tekort aan middelen lage-inkomenslanden geen beroep meer kunnen doen op concessionele financiering van het IMF bij betalingsbalansproblemen. De financiering vanuit multilaterale ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank, is gericht op begrotingssteun en projectfinanciering ter ondersteuning van de langetermijnontwikkelingsagenda van deze landen. Als het IMF aan lage-inkomenslanden geen betalingsbalanssteun meer kan verstrekken tegen concessionele voorwaarden, zal dit ten koste kunnen gaan van de economische en financiële stabiliteit in deze landen. Lage-inkomenslanden zijn minder geïntegreerd in de wereldeconomie, maar spillovers naar andere landen kunnen alsnog optreden. Bij de landen getroffen door ebola was dit bijvoorbeeld het geval. Ook Gambia werd als buurland van deze landen geraakt door een sterke terugval in economische activiteit en moest daardoor een beroep doen op het IMF voor steun. Nederland is, net als 187 andere landen in de wereld, aandeelhouder van het IMF. Nederland steunt het IMF vanwege de leidende rol die de instelling heeft in het waarborgen en bevorderen van de mondiale economische en financiële stabiliteit, en dus ook de financiële stabiliteit voor lage-inkomenslanden. De rol van het IMF in deze groep landen is belangrijk, aangezien er geen private instantie in staat of bereid is om de economische en financiële stabiliteit van lage-inkomenslanden op macro-economisch niveau te waarborgen op deze schaal. Het IMF kan bij urgente betalingsbalansproblemen direct steun bieden. Nederland vindt het daarom van belang dat de middelen van het PRGT voor lage-inkomenslanden op peil blijven en rekent het ook tot haar verantwoordelijkheid om via het verstrekken van een lening bij te dragen.. Tegelijk is het wel van belang dat naast Nederland ook andere landen bijdragen. Het IMF heeft naast de huidige landen die al bij hebben gedragen aan het PRGT, ook landen benaderd die nog niet hebben bijgedragen. Nederland juicht dit initiatief toe zodat een brede groep landen zorg kunnen dragen voor nieuwe beschikbare middelen voor de PRGT. Gezien de omvang en de mondiale taak van het IMF is deze taak belegd bij het Rijk en niet bij de decentrale overheden.

3. *Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?*
Het risico van mondiale financiële instabiliteit is niet op de markt af te dekken. De potentiële omvang van de gevolgen van het optreden van problemen in deze context is zodanig dat een mondiaal vangnet en risicopooling nodig zijn. Het IMF probeert met de combinatie van middelen die door het lidmaatschap zijn ingelegd en een aanpassingsprogramma een katalyserend effect teweeg te brengen. De voorwaarden die aan een lening aan een land in betalingsbalansproblemen worden gesteld (conditionaliteiten) moeten ervoor zorgen dat de oorzaak van het probleem wordt aangepakt en het IMF de garantie geven dat het land in de toekomst in staat is om de lening terug te betalen. Het is niet mogelijk om de optimale doelmatigheidswinst te kwantificeren (o.m. omdat het IMF geen beroep doet op financiering via kapitaalmarkten). De doelmatigheidswinst wordt gehaald uit het waarborgen van de wereldwijde financiele stabiliteit. Op deze wijze kunnen ook lage-inkomenslanden een beroep doen op financiering gezien de lage rentes en lange looptijden.

4. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
Ja, aangezien deze garantie nu al op de begroting IX staat. Als lid van het IMF heeft Nederland permanente en tijdelijke middelen aan het IMF ter beschikking gesteld. Deze middelen staan op de balans van DNB. De Staat staat hiervoor garant aan DNB. Deze staatsgarantie voor IMF-middelen, waaronder ook de PRGT-middelen onder vallen, staat op de begroting van Financiën. De nieuwe PRGT-lening komt bovenop de al bestaande lening van SDR 500 miljoen. De lening wordt in delen gebruikt door het IMF en wordt ook in delen terugbetaald aan DNB (met de SDR-rente als vergoeding). Dit heeft echter geen invloed op de garantie van financiën aan DNB, die verstrekt is voor het totaalbedrag van de lening. Deze lening loopt formeel in 2024 af. De terugbetalingstermijn onder het PRGT is maximaal 10 jaar, waardoor het bedrag uiterlijk 2034 is terugbetaald aan DNB. Op dat moment loopt ook de garantie aan DNB af. Voor de nieuwe lening zou dezelfde einddatum gelden. Tegenover een nieuwe garantie aan DNB van SDR 500 miljoen, staat daarnaast dat de totale staatsgarantie aan DNB inzake het IMF met 5,6 miljard euro is afgenomen als gevolg van de onlangs geratificeerde quotahervormingen (de totale garantie aan DNB bedroeg ca. 49,8 miljard euro op 31 december 2015). Hierover bent u geïnformeerd middels Kamerbrief 26 234, nr. 182. Per saldo gaat de totale garantie voor het IMF dit jaar dus structureel omlaag.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling: *a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?* *b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?* *c. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*
Het verstrekken van garanties gaat altijd gepaard met een risico. Lage-inkomenslanden kunnen kwetsbaar zijn voor macro-economische schokken en het is niet te voorspellen welke landen er in de toekomst een beroep gaan doen op middelen uit de PRGT. De kans dat DNB de garantie moet inroepen is echter zeer klein. De kredietverlening van het IMF bij programma's betaat uit leningen, waardoor landen na een bepaalde periode het Fonds weer terug moeten betalen. Het komt zelden voor dat landen achterstanden hebben bij het IMF, mede dankzij het prudentieel beleid dat het Fonds voert. Een belangrijk element hierin vormt het toegangsbeleid, waarbij de analyse van schuldhoudbaarheid en richtlijnen voor limieten van leningen centraal staan. Daarnaast zijn de vormgeving van het programma en de conditionaliteiten die het IMF stelt aan PRGT-programma's belangrijke waarborgen voor terugbetaling. Hiermee dwingt het Fonds economische aanpassingen af die de lidstaat in staat stellen hun betalingsbalans problemen op orde te krijgen en tijdig de lening terug te betalen. Het IMF heeft daarnaast onder de crediteuren een preferred-creditor status, waardoor het IMF bij terugbetalingen voorrang krijgt boven andere private en publieke crediteuren. In de afgelopen 25 jaar is het slechts één keer voorgekomen dat er een betalingsachterstand ontstond bij de PRGT. De PRGT heeft tenslotte ook reserves, waardoor betalingsachterstanden niet direct een risico voormen voor het inroepen van de garantie. Momenteel dekken deze reserves 59% van de totale PRGT-verplichtingen(zie ook hieronder). Het totaalplafond van het risico bedraagt het volledige leenbedrag van SDR 500 miljoen waarvoor de Staat aan DNB garant staat. De staatsgarantie wordt pas ingeroepen als de theoretische situatie zich voordoet dat DNB door het PRGT helemaal niet meer wordt terugbetaald. De waarschijnlijkheid dat de garantie daadwerkelijk wordt ingeroepen is dus zeer klein. Dit risico is dus relatief laag in verhouding tot het rendement: het mitigeren van betalingsbalansproblemen en de hierdoor vergrote mondiale financiële stabiliteit. Mocht de garantie toch worden ingeroepen, dan is de impact wel groot gezien het bedrag van SDR 500 miljoen. De blootstellingsduur betreft de looptijd van de garantie en de terugbetalingstermijn. Met een nieuwe PRGT-bijdrage zou het IMF de middelen uit deze lening t/m 2024 kunnen uitlenen aan lage-inkomenslanden. De terugbetalingstermijn onder PRGT-programma's is maximaal 10 jaar. Dit betekent dat de staat maximaal t/m 2034 garant staat. Het risico op jaarbasis is niet nader te specificeren.

6. *Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?*
Mochten betalingsachterstanden zich voordoen, dan is er een speciale reservebuffer gecreëerd binnen de PRGT, die terugbetalingen van de PRGT aan de landen die leningen hebben versterkt veilig stelt. De Staatsgarantie wordt pas ingeroepen als deze reserves betalingsachterstanden niet meer kunnen opvangen en het IMF niet besluit om als beheerder in te springen en de PRGT van extra middelen te voorzien, waardoor DNB helemaal niet meer terugbetaald zou worden door de PRGT. Zie ook vraag 5.

7. *Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*
Nederland is vertegenwoordigd in de Raad van Bewindvoerders, het dagelijks bestuur van het IMF, waar de beslissingen worden genomen waaronder over de programma's die aan PRGT-landen verstrekt worden en de prudentiele maatregelen die het IMF treft om betalingsachterstanden te voorkomen. Binnen het IMF vormt Nederland samen met België en 13 andere landen een kiesgroep. Nederland heeft een stemgewicht van 1,76%, de kiesgroep heeft een stemgewicht van 5,41%.

Vormgeving:

8. *Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?*
De IMF middelen bestaan uit internationale reserves, die door de centrale banken van de IMF leden ter beschikking worden gesteld. Voor de PRGT geldt dat deze middelen via een aparte faciliteit lopen. Wanneer een land steun aanvraagt uit het PRGT, doet het IMF een beroep op de centrale banken die middelen hebben gecommitteerd. Doordat er bij het IMF geen sprake is van volledige financiering via *paid – in capital* zoals bijvoorbeeld bij een bank, is het voor de Nederlandse staat niet mogelijk om de financiering door middel van een kasstroom of subsidie ter beschikking te stellen. De garantie zelf is noodzakelijk om DNB in staat te stellen middelen in de vorm van internationale reserves te committeren aan het PRGT, aangezien DNB anders het verbod op monetaire financiering overtreedt.

9. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?*
De rentes die lage-inkomenslanden moeten betalen aan het IMF zijn momenteel zeer laag, ook vanwege de mondiale financiële omstandigheden. Afhankelijk van het soort PRGT-programma wordt er geen rente (bij een Extended Credit Facility en Rapid Credit Facility) of een rente van 0,25 procent betaald (bij een Standby Credit Facility). De lage rentes zijn (samen met de lange looptijden van de PRGT) nodig om de schuldhoudbaarheid van deze landen te borgen . Eind 2016 wordt de rentestructuur van het PRGT geëvalueerd. Wanneer het IMF een beroep doet op de Nederlandse lening, krijgt DNB hiervoor een vergoeding; de SDR-rente (het verschil tussen de SDR-rente en de lage rente aan lage-inkomenslanden wordt gesubsideerd waardoor DNB wel gewoon de volledige SDR-rente krijgt). Er wordt geen risico-opslag ontvangen van het IMF gezien het risicoprofiel van het IMF. Via de winstafdracht aan de Staat komt de betaalde SDR-rente impliciet weer terug. Dit betekent overigens niet dat dit 1-op-1 terugkomt in de winstafdracht aan de Staat, aangezien de winstafdracht wordt bepaald door het resultaat van alle inkomsten en uitgaven en bewuste balansmutaties van DNB. Er wordt voor deze garantie geen begrotingsreserve opgericht.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?
De nieuwe lening aan het PRGT zou het mogelijk maken om t/m 2020 nieuwe programma's aan lage-inkomenslanden beschikbaar te stellen, met de mogelijkheid om t/m 2024 deeluitkeringen onder een programma te doen. Dit houdt in dat het IMF t/m 2024 de middelen uit deze lening kan uitlenen aan lage-inkomenslanden. De terugbetalingstermijn onder PRGT-programma's is maximaal 10 jaar. De garantie loopt dus maximaal tot 2034.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
Aan de regeling zijn voor Nederland geen verdere specifieke uitvoeringskosten verbonden. De uitvoeringskosten van het monitoren en opstellen van programma's wordt door het IMF gedragen.

12. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?
Het IMF verspreidt verschillende documenten die inzicht bieden in PRGT-programma's. Ten eerste wordt een aanvraag voor een PRGT-programma altijd door het IMF-bestuur besproken, waarna het rapport openbaar wordt gemaakt. Dit geldt tevens voor tussentijdse evaluaties van het programma. Hierdoor kan een PRGT-lening aan een specifiek land op de voet worden gevolgd. Jaarlijks rapporteert het IMF een update van de financiële status van het PRGT. Daarnaast publiceert het IMF ieder kwartaal een financieel statement, waarin ook een overzicht staat vermeld van de landen die een PRGT-lening hebben.